

# MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

*Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*

Nº 76  
Novembro – 2006

## S U M Á R I O

- 2 | *A Vitória Democrata e a Política Externa Americana*  
Gunther Rudzit
- 4 | *A questão chilena: visões de uma transição política moderada e crescimento econômico um pouco acelerado*  
José Ribeiro Machado Neto
- 8 | *A Revolução Democrata?*  
Cristina Soreanu Pecequillo
- 15 | *O contexto geopolítico da América do Sul: visão estratégica da integração regional*  
Paulo Roberto de Almeida
- 24 | *Iraque: como coordenar moralmente a intervenção militar?*  
Virgílio Arraes

## *A Vitória Democrata e a Política Externa Americana*

*Gunther Rudzit\**

A vitória do partido democrata nas eleições parlamentares de meio de mandato, no início de novembro, muda o jogo na política americana. A conquista da maioria na câmara dos deputados já era mais do que esperada, mas a vitória também no senado, na qual os republicanos perderam seis cadeiras, indica uma derrota gigantesca e histórica por parte dos conservadores. Contudo, não se pode dizer que foi uma vitória dos Democratas, mas sim, mais um referendo das políticas adotadas pela administração George W. Bush, já que muitos candidatos do atual partido de oposição fizeram campanhas com propostas muito próximas as dos conservadores, enquanto que muitos republicanos se afastaram do presidente para não se prejudicar eleitoralmente. No entanto, o mais importante é avaliarmos quais os impactos que poderão ocorrer na política externa norte-americana.

O papel do Congresso dos Estados Unidos não está limitado às leis, ele é fundamental na definição do orçamento. Assim, o poder que os democratas conquistaram, está ligado muito mais a assuntos internos do que externos, e mesmo nesse caso, por pressão indireta que eles poderão exercer sobre o executivo. No que se refere às políticas internas, os democratas têm uma grande lista de visões opostas às dos republicanos, como controle da natalidade, pesquisa com células-tronco e aumento do salário mínimo e, acima de tudo, as renúncias fiscais. Como o ano fiscal americano difere do ano calendário, somente quando o executivo enviar a nova proposta de orçamento é que as diferenças surgirão com mais força. Dentro desse debate, é quase certo que o partido democrata pressione por um orçamento equilibrado, o mesmo que o republicano fez com a

administração de Bill Clinton. Com isso, o presidente Bush terá que defender publicamente suas idéias, fato que ele conseguiu evitar nos oito anos de maioria no legislativo, marcando o início da corrida presidencial que ocorrerá daqui a dois anos.

Ainda por essa lógica, os democratas devem conseguir influir indiretamente na política externa do atual governo. Como muito já se falou, o impacto mais direto será na provável não renovação do *Trade Promotion Authority* (TPA), já que dentro da "reciprocidade" aos anos Clinton, o Congresso democrata não deve dar autorização ao presidente para negociar livremente acordos comerciais. Com isso, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) pode ser considerada finalmente morta, assim como o fim da Rodada *Doha* da Organização Mundial do Comércio (OMC). Não somente pela percepção tradicional de que o partido democrata seja mais anti-livre comércio por ser ligado aos sindicatos de trabalhadores (mesmo que hoje os trabalhadores das indústrias representam ao redor de somente 11% da mão de obra total), mas também porque até os republicanos já estavam com posições menos pró-livre comércio. Além do mais, dos novos deputados, dezesseis democratas foram eleitos com plataformas contra o livre comércio e vão substituir republicanos que tinham posições opostas.

Mas o ponto que mais tem atraído debate sobre possível mudança na política externa é a guerra no Iraque. Este conflito virou um pesadelo político devido ao caos que tomou conta daquele país após o fim dos combates e, depois de três anos de ocupação, a situação só piorou, fazendo com que a comparação com o Vietnã surgisse. Essa comparação não é importante pelo número de soldados mortos, já que

\* Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP, Coordenador do Curso de Relações Internacionais da FAAP, professor de Relações Internacionais das Faculdades Integradas Rio Branco.

no conflito do sudeste asiático morreram ao redor de cinquenta e oito mil americanos, e hoje ao redor de três mil. O impacto é pela realidade política, pois no conflito vietnamita ficou claro que não havia como conquistar uma vitória militar e, assim, a política teve que se render a essa realidade e, sob impacto da mudança na opinião pública, fazer a retirada dos soldados americanos. Assim, começa-se a admitir que não haverá como ganhar também no Iraque.

Na verdade, vitória militar até que poderia ser conseguida, mas a estrutura militar americana atual não conseguiria suprir essa demanda e nem apoio político haveria para essa opção. Analistas civis americanos defendem que para efetivar a ocupação do Iraque e estabilizar a situação, seriam necessários aproximadamente quinhentos mil soldados em campo, o que implicaria levar o exército americano ter outros quinhentos mil para fazer a rotação a fim de evitar a fadiga dos efetivos. Além disso, seriam necessários homens para cobrir os compromissos militares no resto do mundo, o que levaria o efetivo necessário chegar aos números do período da guerra fria. Assim, essa hipótese não é possível, política e militarmente, fazendo com que restem, hoje, duas opções para a administração Bush filho.

A primeira seria retirar as tropas o mais rápido possível, mas essa alternativa também não é viável. Este tipo de ação levaria o Iraque a mergulhar de vez na guerra civil étnica, o que traria impacto negativo não só ao governo norte-americano, como para toda a região, principalmente porque o Irã sairia fortalecido politicamente. Tanto que o primeiro-ministro iraquiano Nouri al-Maliki já afirmou à imprensa internacional que as tropas americanas ainda são necessárias, já que a polícia e o exército iraquianos ainda não estão

suficientemente fortes e treinados para assumirem todas as tarefas de segurança.

A segunda opção é manter as tropas em solo iraquiano e buscar uma alternativa política. Propostas surgiram de um diálogo direto entre o governo americano e os governos sírio e iraniano. Essa idéia não deve prosperar, já que isso seria a admissão, por parte da administração Bush, de uma total derrota de sua política, e indiretamente, dar status de potência regional ao Irã. Além do mais, não há nenhum indicativo de que Teerã queira esse diálogo, já que hoje a situação está a seu favor. Recentemente o presidente americano instalou uma comissão interna de diversos departamentos, que trabalhará paralelamente ao Grupo de Estudos para o Iraque, mais conhecido como Comissão Baker-Hamilton, e que deverá apresentar propostas alternativas a fim de evitar a deterioração da situação iraquiana. Esta ação demonstra a intenção da administração Bush de buscar alternativas às dos democratas, e diminuir a pressão pela implementação das recomendações da comissão bipartidária que possam não ser do interesse governamental.

Assim, a saída mais provável para o presidente George W. Bush, e para os democratas, deve ser a busca de um novo primeiro-ministro iraquiano que peça a retirada das tropas americanas. Contudo, o timing para esse pedido novamente deverá opor os dois lados, já que para o presidente seria ótimo acontecer antes das eleições, enquanto que para os futuros candidatos democratas à presidência, só depois de 2008, afinal esse ainda deve ser um tema de campanha que enfraquecerá o atual ocupante da Casa Branca e seu partido.



## *A questão chilena: visões de uma transição política moderada e crescimento econômico um pouco acelerado*

*José Ribeiro Machado Neto\**

A interrupção da marcha chilena para o socialismo majoritário em setembro de 1973, instituída pelo presidente Salvador Allende (1970-1973) – após algumas derrotas em pleitos eleitorais – impôs à América Latina a consolidação dos regimes ditatoriais, eliminando os espaços obtidos com a guinada à esquerda após a Conferência de Punta del Este em 1961. A partir de então, a utopia, inicialmente progressista e, depois revolucionária, deixaria de ser desarmada, atraindo o alinhamento automático da quase totalidade dos países sul-americanos aos Estados Unidos (EUA), com destaque na Argentina, no Brasil e no Chile. A consequência imediata foi intensificação do combate ao comunismo mediante o financiamento dos regimes autoritários e, numa sequência lógica, numa possível intervenção em Cuba.

Ao longo da evolução política chilena no século XX, observa-se a presença hegemônica do conservadorismo, através da participação da democracia cristã (PDC) aliada ao militarismo herdado das vitórias e conquistas obtidas nas campanhas pela independência (1810-1818), consolidada na Guerra do Pacífico (1879-1883) e vista como um ensaio de capitalismo intrínseco no Cone Sul. A vitória chilena sobre a Bolívia e sobre o Peru haveria, por sua vez, dar início a um concerto político dicotômico na América Latina, justificado por um lado pela expansão do território chileno no oeste e, posteriormente pelo Brasil, também sobre a Bolívia, na finalização da questão acreana, em 1903, ainda que possa ser visto por muitos como um exemplo de virtualidade diplomática.

A trajetória do estado chileno pós-independência não seguiu a quase ou parcial linearidade dos demais

estados latino-americanos, que buscaram após a consolidação de suas independências a inserção na ordem econômica mundial preconizada pelo comércio internacional liderada pela Inglaterra. A passagem rápida da situação de um condomínio oligárquico à livre escolha pela urbanização, pela modernização econômica e pela hegemonia cultural haveria de diferenciá-lo dos demais estados meridionais. Esta postura o aproximou do concerto europeu que via na expansão das fronteiras econômicas a razão de estado para a consolidação do poder nacional, anteriormente definido pela força estratégica e exitosa das marinhas mercante e militar.

A definição do estado chileno no século XX pode ser considerada cartesiana, tendo em vista a imperiosa necessidade de definição de seus limites territoriais, que prevalecem até hoje, principalmente com relação à Bolívia, continental e plena de reclames pela reconquista diplomática de uma saída para o oceano Pacífico, porém, se ecos chilenos e, muito menos ainda, dos demais vizinhos andinos. Esta posição, portanto, intrínseca no concerto latino-americano haveria de consolidar o conservadorismo político avesso a transformações radicais, prejudiciais à acumulação de capitais e às lideranças internas, ortodoxas e defensoras da grande propriedade e do livre comércio. Ainda, um tanto distante de ser considerado uma potência relevante no hemisfério meridional, o Chile marchou para a definição de um modelo político autárquico, mas em contrapartida, oligopolizado e aberto ao comércio com todas as bandeiras, com a maioria das vertentes e com todas as linguagens e formas do capitalismo.

\* Doutor em História das Relações Internacionais, professor do Curso de Relações Internacionais e Coordenador Geral do Núcleo de Estudos de Meio Ambiente e Relações Internacionais (NEMARI), da Universidade Católica de Brasília (josem@ucb.br).

O Chile, mantendo-se na esfera conservadora, apresentaria dificuldades para moldar-se às exigências progressistas do entre – guerra (1919-1939), principalmente naquilo que poderíamos denominar de coexistência social responsável por transformações estruturais, através de vias democráticas. O retraimento ideológico característico no início da década de 1920 na América Latina – afora as agitações trabalhistas, mas aceito pelo Chile desde os tempos de José Manuel Balmaceda (1886-1891) – não chegou a assemelhar-se aos casos argentino e brasileiro, diante das novas vertentes européias que se tornariam responsáveis pelo novo conflito global iniciado em 1939. A não participação direta do Chile no conflito global traria prolongadas vantagens para a sua balança comercial, além de um *leitmotiv* para o desenvolvimento dos meios de transporte e da gradual transformação industrial.

A grande vantagem compensatória nesse momento para Chile dizia respeito à sua localização geográfica austral, oceânica e estratégica no extremo sul, entre o Atlântico e o Pacífico, tornando-a vital para o comércio internacional, inicialmente marítimo, bem logo depois, aéreo, intensificado com a chegada de linhas transcontinentais alemãs e francesas. Estas, bem aclimatadas aos Andes, fariam a ponte aérea entre a América Latina e a comunidade européia. A abertura não interferiu na autonomia política, forjada há tempos pela autoconfiança e pelo orgulho nacional contrastante com o sentimento pessimista dominante na maioria das repúblicas vizinhas, acostumadas com indefinições de limites e dependentes do modelo agroexportador já dominante nas relações multilaterais entre a América Latina e as economias importadoras do Hemisfério Norte.

A reaproximação do Chile das economias européias após 1919, através da agricultura de mercado, da comercialização do cobre e, principalmente, pelo desenvolvimento rápido da indústria do nitrato em Antofagasta, no Norte, galvanizaria sua economia ao elevar sua capacidade para importar bens de capital necessários à sua industrialização substitutiva. O reflexo positivo dessa reação favoreceria não somente o crescimento da renda interna, dos salários e do emprego, mas

principalmente, o fortalecimento de uma classe média, cuja ascensão ao centro do pensamento liberal – independentemente da representação do partido liberal na esfera governamental – a tornaria capaz de identificar as falhas do remanescente estado condominial, ainda assentado nos ditames do militarismo oligárquico, herdados de governabilidades posteriores a O' Higgins.

A configuração político-constitucional chilena às vésperas da crise de 1929 era manifesta através de uma república parlamentar instituída entre os idos de 1891-1896. Chegou ao século XX numa forma híbrida, resultante de alianças temporárias entre conservadores e liberais pressionados pelas correntes progressistas, pelas elites culturais e industrializantes, pelos proprietários dos meios de transporte e em última dimensão ou intensidade pelos *rotos* (operários) e pelos camponeses, responsáveis em grande parte pela agroindústria exportadora. Além do mais, a fama do Chile de bom pagador em virtude das receitas das exportações de nitrato haveria de favorecer a implementação de projetos de infra-estrutura, mas de maneira insuficiente para acompanhar o crescimento urbano.

A manutenção da ortodoxia conservadora criaria descompassos influenciadores das tensões sociais que, ao longo do tempo, responsabilizariam o setor externo da economia, não obstante a sua integração com a economia mundial, que haveria de conduzir o Chile a um processo gradual de substituição de importações, advindo dos governos autocráticos de Alessandri Palma (1920-1925; 1932-1938) e Carlos Ibáñez (1927-1931), ambos comprometedores da república parlamentar.

A década chilena de 1930 foi marcada pela evolução política para a democracia adaptada à nova ordem econômica mundial que via na participação do estado uma nova oportunidade de combate às imperfeições das economias de mercado. Assim, o quadro político do Chile passaria, a exemplo das demais economias latino-americanas – inseridas em mosaicos de idéias paradoxais – a depender do fortalecimento de suas instituições, responsabilizando cada vez mais o papel do estado. Este, por sua vez,

deveria situar-se além do papel de regulador, tornando-se, também, produtor de bens e serviços – ainda que distante da versão keynesiana – até então ignorada pelos segmentos conservadores. Para tanto, um novo ideário político deveria servir de sustentáculo e, principalmente, de norteador da atividade econômica, devendo o investimento substituir em grau de importância a exportação. Neste caso específico não traria consequências conflitantes para a política externa do Chile na América Latina, tendo em vista o baixo nível concorrencial entre os estados meridionais, com destaque para as relações argentino-brasileiras, já então predominantes no Cone Sul.

Diante da virtual entronização do estado chileno, ocorre a fundação do Partido Socialista por José Vizcarra e Salvador Allende, dentre outros, em 1933. A partir de então, abrem-se as fronteiras progressistas lideradas pelo Partido Radical em fins do século XIX, pela Frente Popular; pelo Partido Comunista (1912-1938); Partido Socialista Popular (1922-1947); e, posteriormente, pela Frente do Povo (1952). A reação conservadora materializa-se, há tempos, com a extensão do Partido Democrata Cristão sucessor da Falange Nacional (1938). Nas últimas décadas formar-se-iam novos partidos, o Partido pela Democracia (1987) e duas representações direitistas: União Democrática Independente e a Renovação Nacional, ambas, em 1983. A presença dos partidos históricos no novo cenário chileno ocorreria mediante mudanças pragmáticas que resultariam em alterações de meios e fins, com vistas à conquista de poder, não dispensando, entretanto, a aproximação com as últimas gerações e com os segmentos esclarecidos.

O partido socialista, de Michelle Bachelet, trocaria o marxismo pelo pragmatismo econômico herdado da social-democracia européia, entretanto, mantendo no seu arcabouço figuras de proa nas esferas parlamentares e ministeriais, apesar destas guardarem ecos esquerdistas forjados ainda na década de 1960, sob forte inspiração espanhola. Com a abertura forçada, mas com o imediato retorno à ordem institucional – coincidentemente com a proximidade do fim da Guerra Fria – o novo desenho constitucional chileno seria cimentado pelo plebiscito de 1988 que finalizou a era Pinochet (1973-1990), pela reforma

tributária de 1991, pelo crescimento econômico endógeno anual de 6,3% e pelo fim do descompasso entre a democracia política e o socialismo majoritário da década de 1970. Definiu-se assim, a *Concertación de Partidos por la Democracia* como o *background* do novo modelo político chileno, apesar de não integrado plenamente na visão da forma de governança, ainda predominante na América Latina.

As vitórias eleitorais anteriores de Patricio Aylwin (1990-1994) e de Eduardo Frei Rui-Tagle (1994-2000), ambos do PDC e de Ricardo Lagos, da coligação PS/PPD (2000-2006), haveriam de consolidar a pacífica transição chilena para a democracia, distanciando-a com relativo êxito dos protestos, das ameaças, das garras do Condor, das caravanas noturnas de 1973 e das lembranças da Villa Grimaldi. Além do mais, retratou o fim da política de confrontação predominante nas décadas de 1960 e da primeira metade dos anos 1970. O retorno à valorização dos direitos humanos e do livre pensar, não obstante a opção reativa de Aylwin com a instalação da Comissão de Verdade e Reconciliação, cujos resultados foram rejeitados pelos militares encabeçados pelo General Augusto Pinochet, então Comandante em Chefe do Exército, por motivos complexos e adversos. A rejeição não foi capaz de estancar ou retroceder o exemplo chileno de transição, muito ao contrário, nivelou-o sob méritos inovadores ao espanhol de 1975, de Franco a Juan Carlos.

Paralelamente aos avanços políticos, os méritos econômicos obtidos ainda sob a égide militar caracterizaram o Chile como o país de maior crescimento na América Latina nas duas últimas décadas. Sob inspiração neoliberal, o PIB na década de 1990 evoluiu em termos de 7%, decrescendo para 6,3% nos anos 2004-2005 (US\$ 61 bilhões) e a produção industrial em 7%. A erradicação da pobreza foi notória, decaindo de 50% (1987) para 18,3% (2003); o analfabetismo apenas de 3%; a esperança de vida manteve-se entre 78/81 anos; a mortalidade infantil em termos de 8,8/1000, aproximando o Chile dos países desenvolvidos nos gastos com a saúde. Além disso, valoriza-se o coeficiente de abertura superior a 70%; inflação de 3,7%; uma taxa de investimento bruto fixo/PIB de 24,5% e um superávit



primário de 4% em relação ao PIB, este na faixa de US\$ 99 bilhões em 2005, que representa 4,72% do PIB da América Latina e com a distribuição per capita superior a US\$ 6.000, a partir de 2003.

Resultados considerados bons, observando-se atual contexto econômico-social latino-americano, sendo, porém, contrabalançados pela taxa de desemprego de 8,1% e pelo sério e continuado distanciamento da equidade distributiva da renda, preconizada há décadas por Prebisch.

A questão da desigualdade tem sido, em parte, justificada pela ortodoxia econômica e pela permanência de fatores naturais, como a rígida formação de elites que ainda concentraram os ganhos e a riqueza nas atividades extrativas e exportadoras e na intermediação financeira, favorecendo as desigualdades. Consequentemente, tornando difícil a redistribuição das externalidades, até mesmo as advindas do comércio internacional. Na questão do desemprego têm-se as justificativas do hiato tecnológico e da baixa participação da mulher no mercado de trabalho, que por sua vez, tem ocasionado elevadas diferenças salariais entre os homens e as mulheres, além da especialização ainda está orientada na sua maior parte para os setores absorvedores de capitais forâneos, não obstante o Chile contar com uma legislação das mais avançadas do Ocidente, concernente à alocação e ao controle de capitais externos.

A eleição da socialista Michelle Bachelet em janeiro de 2006, mediante cooptação do PS com os partidos Demócrata-Cristão (PDC), Pela Democracia (PPD) e Radical Social-Democrata (PRSD), consolidou a *II Concertación de Partidos por la Democracia*, com êxitos acumulados nos anos 1990. Com vitórias no primeiro e segundo turnos sobre candidatos da direita conservadora, de Sebastián Piñera, Joaquín Lavín e de Tomás Hirsch, a presidente Bachelet pôde assumir de forma compartilhada com a sociedade a magnitude das questões políticas prioritárias. Sua presidência não deve ser vista como uma continuidade ou uma herança de ações homogêneas de passado recente, forjado por Aylwin, Frei e Lagos, mas como uma inovadora perspectiva de desenvolvimento político,

atenuadora de tensões, de conflitos e de pacificação de espíritos antes perfilados e dominadores de quase todas as gerações exiladas por enclaves autoritários.

A vitória eleitoral do PS não ocorreu unicamente em virtude da extensão das políticas neoliberais herdadas das duas primeiras governanças civis, mas pela união dos partidos na definição das políticas públicas, do engajamento do Congresso na institucionalização de eleições competitivas e pluralistas que permitiram coalizões, ainda que, com diferenças ideológicas e de identidades, a exemplo da aproximação da UDI da RN e do PDC. O triunfo da vocação democrática dos candidatos e dos votantes objetivou, acima de tudo, a recuperação da valorização dos direitos humanos, independentemente do recente passado histórico conflitante das figuras representativas dos partidos políticos conservadores. Ao lado disso, o fervor das eleições parlamentares canalizaram mentes, forças e recursos para o esforço coletivo, impedindo que candidaturas de carismas individualizados se sobrepujassem ao espírito coletivo da *II Concertación*, favorecendo sobremaneira a candidatura de Bachelet.

A principal missão de Bachelet, além da pacificação das mentes políticas vitoriosas, algumas adversas, ressentidas e ortodoxas; outras jovens e progressistas, diz respeito a um novo pragmatismo sócio-cultural e de governabilidade, que possa assegurar o dinamismo econômico e a sustentabilidade político-econômica. Para tanto, a presidente já criou espaços para os partidos de centro em detrimento da direita conservadora – exilada da governança e enfraquecida no legislativo – além de diretrizes para a formação de novas elites políticas.

Outras medidas de impactos secundários hão de favorecer as mulheres no mercado de trabalho, a implementação de políticas para a valorização cultural, a modernização institucional, priorização dos direitos humanos, o exercício livre comércio, a competitividade externa e o combate à desigualdade distributiva. Enfim, a reinserção do Chile no concerto internacional, distanciado dos erros e dos fantasmas de um passado recente.

## *A Revolução Democrata?*

*Cristina Soreanu Pecequilo\**

Nos últimos anos, o termo revolução tem sido constante aplicado às transformações da política interna e externa dos EUA, com o objetivo de indicar mudanças estruturais na visão e ação do governo norte-americano e da sociedade. Esta tendência teve como ponto de partida o ciclo de 1992 a 1994, correspondente à eleição do primeiro presidente do pós-Guerra Fria, Bill Clinton, quebrando o domínio republicano da Casa Branca com a promessa da mudança e a eleição seguinte de 1994 quando, na ausência de uma postura firme de Clinton em cumprir esta prometida agenda, os republicanos, liderados por Newt Gingrich, venceram as eleições legislativas conquistando ampla maioria tanto na Câmara quanto no Senado depois de quase três décadas de domínio incondicional dos democratas. Desde então, os republicanos estão à frente destas chamadas “ondas revolucionárias”, podendo-se identificar quatro momentos chave de mudança que consolidaram o poder do partido em seus respectivos ciclos eleitorais: os já mencionados anos de 1992/1994, 2000/2002 e 2004/2006.

Todavia, esta tendência parece agora mudar de lado, com a recente vitória democrata nas eleições de meio de mandato de 2006, com a conquista de maioria na Câmara dos Deputados, do Senado e dos governos estaduais. No Senado, que teve a renovação de 1/3 de seus componentes, após a confirmação da apertada vitória democrata na Virginia, a composição passou a ser 51 democratas e 49 republicanos, contra os 45-55 de 2004. Por sua vez, a Câmara, com renovação de todas as 435 cadeiras, possuirá 229 democratas e 196 republicanos, em oposição aos 203 democratas e 232 republicanos de 2004. No caso dos governos estaduais, que igualmente tiveram

renovação parcial, observa-se uma inversão: antes 28 Estados eram comandados por republicanos e 22 pelos democratas, agora, 28 Estados são democratas, enquanto 22 são republicanos.

Note-se a ausência de candidatos independentes neste cômputo, que classicamente, tendem a conquistar de 1 a 3 cadeiras no Legislativo e quantidade similar de governos estaduais. Em 2006, frente a uma campanha acirrada, muitos destes candidatos optaram por concorrer aliados a um dos dois grandes partidos majoritários e não sozinhos, declarando sua proximidade a uma destas correntes. Este fenômeno ocorreu principalmente no campo democrata, com as lideranças locais “fechando” apoios e alianças em torno de posições comuns em questões específicas, em diferentes Estados, como pesquisas em células tronco, direitos civis, mas, essencialmente com o objetivo de fortalecer uma coalizão liberal de perfil anti-republicanos conservadores.

Contudo, os resultados das consultas referentes a estas questões específicas apresentaram um resultado misto, com vitórias tanto conservadoras quanto liberais, e não necessariamente acompanharam a inclinação geral do Estado (estas consultas valem somente para as localidades que as realizam e não podem ser elevadas ao caráter de lei ou políticas federais, sendo restritas aos espaços estaduais. Para um balanço destas votações ver [www.cnn.com](http://www.cnn.com), America Votes 2006, link Ballots).

Assim, ainda que os republicanos tenham obtido vitórias no que se refere à proibição do casamento de pessoas do mesmo sexo, para a legalização do uso da maconha com fins medicinais, restrição às práticas de ação afirmativa, leis de imigração mais duras e obrigatoriedade do inglês como língua

\* Professora de Relações Internacionais Universidade Estadual Paulista – UNESP (Campus Marília), e Pesquisadora Associada ao Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.



oficial, o mesmo não aconteceu em outros temas igualmente polêmicos. Neste campo, os democratas conseguiram importantes vitórias: manutenção do aborto, aumento do salário mínimo e permissão para a realização de pesquisas com células troncos.

Mesmo assim, frente aos números mais concretos da vitória democrata em nível nacional, não são poucos os que já anunciam a “Revolução Democrata” e a recuperação do terreno perdido da década passada. Como provas desta Revolução teríamos a retomada da tradicional divisão dos poderes Executivo e Legislativo entre os dois partidos, quebrada pela Era Bush quando Casa Branca e Congresso ficaram em mãos republicanas, recuperando o espírito bipartidário original do sistema, e o lento início de transformações na presidência Bush.

Contudo, é preciso avaliar cuidadosamente esta renovação democrata de 2006, assim como seus efeitos, uma vez que muitas das conquistas obtidas deram-se não a partir do surgimento de propostas, mas de críticas. Mais ainda, é preciso destacar que devido a uma mescla de transições sociais e culturais, acentuadas nos anos 1990, as oscilações e divisões tem sido uma característica do sistema norte-americano, igualmente pressionado pelas mudanças do cenário do pós-Guerra Fria e dos recentes ataques de 11/09/2001. Cada uma destas “ondas”, e de certa forma, sua pouca duração, é reflexo destas oscilações e da disputa interna por hegemonia na definição dos rumos da América do século 21.

### **A Primeira Onda: Do Mandato Para a Mudança ao Contrato com a América (1992/1994)**

A primeira transformação mais concreta da política norte-americana, que começou a revelar suas novas divisões e agendas, deu-se em 1992 quando Bill Clinton elegeu-se como presidente, na sequência dos eventos do pós-Guerra Fria. Em uma eleição atípica, que teve um forte terceiro candidato, o independente Ross Perot, de linha conservadora, e que tirou votos de Bush pai, o então presidente republicano candidato à reeleição, Clinton conquistou pouco mais de 40% dos votos populares e sustentou sua

campanha em uma agenda basicamente doméstica. Dois *slogans* destacaram-se na plataforma democrata, correspondendo às principais preocupações norte-americanas naquele momento: o mandato para a mudança e o “é a economia, estúpido!”.

Entretanto, os dois anos iniciais foram marcados por uma relativa indefinição de Clinton tanto no cenário interno como externo, que impediram o cumprimento pleno destas promessas de reforma econômica, social e de revisão de prioridades internacionais. Como grandes problemas deste momento houveram acusações de corrupção de Clinton e de sua esposa Hillary em negócios ilícitos quando no governo de Arkansas, o fracasso da reforma da previdência, crises no sistema internacional como as do Haiti e pressões de aliados. Nem mesmo o lançamento da nova doutrina de segurança nacional em 1993, o Engajamento e a Expansão, que depois tornou-se ela mesma um elemento de sucesso e inovação, ajudaram Clinton a recuperar o terreno perdido.

Neste vácuo, os republicanos cresceram com a plataforma do Contrato com a América que prometia a mudança que Clinton não fizera, focando-a numa estratégia de centro, visando a recuperação econômica do país, reforma da previdência (não realizada pelos democratas), corte de impostos, reforço hegemônico e uma reavaliação social e moral da América, cuja expressão real e melhor acabada seria fornecida por Bush em 2000. Liderados por Newt Gingrich, os republicanos conseguiram uma vitória esmagadora sobre Clinton, colocando os democratas em uma posição defensiva ao perderem seu tradicional domínio legislativo.

Aceleração da corrida presidencial de 1996, a morte política de Clinton, o desaparecimento democrata foram apenas alguns dos fenômenos associados a esta “revolução republicana”, mas que levaram ao partido a cometer uma série de erros táticos. Tais erros referem-se, basicamente, a uma estratégia de pressionar a presidência, levando a sua paralisia (como no episódio do fechamento do governo federal por falta de aprovação do orçamento em 1995), subestimando o poder de reação de Clinton.

Capitalizando a agressividade republicana, Clinton passou a distanciar-se das alas mais radicais dos democratas igualmente, aproximando-se de uma tendência mais moderada. Interna e externamente, Clinton agia mais presidencialmente e foi favorecido pelo sucesso de suas estratégias econômicas que levaram a um crescimento doméstico acelerado, e pelo avanço dos EUA no mundo, com o E&E revitalizando a hegemonia por meio de uma combinação de táticas geopolíticas e geoeconômicas. Diminuindo custos, compartilhando tarefas, investindo em instrumentos multilaterais, mas sem abandonar a força quando necessário, Clinton renovou a hegemonia, preparando-a para uma possível transição a uma multipolaridade liderada pelos EUA, avançando o Engajamento Seletivo. Em 1996, ainda favorecido pela ausência de consenso republicano pressionando pelos erros táticos de Gingrich que levaram a escolha do pouco carismático e ativo Robert Dole como seu adversário, Clinton reelegeu-se.

Entretanto, mais uma vez não existia uma concreta revolução e nem consolidação de poder nos EUA por parte de qualquer um dos partidos. A despeito dos ajustes moderados e centristas promovidos por Clinton na agenda democrata, que o permitiram conquistar parcelas de eleitores republicanos não radicais e eleitores independentes, o conjunto do partido não seguiu caminho similar, ignorando os avisos de 1994. Ao votar pelo Contrato com a América, os eleitores sinalizavam pelo desejo de mudança, principalmente com maior moderação em questões sociais e mais atenção a temas como emprego, impostos, mas à exceção de Clinton isto não foi percebido pelos democratas. Enquanto isso, os republicanos aprenderam com suas falhas e observou-se o ressurgimento do movimento neoconservador e de sua agenda de revolução.

### A Segunda Onda: Os Neoconservadores (2000/2002)

Sempre presente na história política norte-americana, os neoconservadores representam a corrente mais à direita do partido republicano e

tiveram um papel central na presidência Reagan na década de 1980. Todavia, na sequência dos governos George Bush pai, de inclinação republicana moderada, e no de Clinton, democrata, este grupo manteve-se distante da linha de frente da política dos EUA. Esta distância do poder, contudo, não impediu que estes se reorganizasse em torno de movimentos civis, de cunho religioso, mídia e nos setores energético e militar, preparando sua volta ao Executivo e ao Legislativo. Igualmente, este crescimento dos falcões foi alcançado no vácuo dos democratas, na ofensiva observada contra Clinton durante o processo de *impeachment* e na ausência de oposição dentro do próprio partido republicano, com o encolhimento da linha moderada tradicional.

No núcleo desta segunda onda, dois projetos fundamentais devem ser destacados: o conservadorismo com compaixão e o internacionalismo diferenciado. O primeiro relaciona-se a temas culturais, morais e religiosos, pregando a recuperação da verdadeira América, em oposição à visão ultra liberal associada aos democratas: menor apoio ao aborto, direitos civis e de minorias, defendendo a posse de armas, o corte de impostos e o individualismo econômico eram prioritários. No caso do segundo, a atenção volta-se ao comportamento da hegemonia no sistema internacional, em oposição às administrações Bush pai e Clinton, consideradas fracas e que não souberam aproveitar o momento unipolar do pós-Guerra Fria. Segundo esta visão, os EUA, em nome de um exercício multilateral desta hegemonia, deixavam de aproveitar oportunidades para expandir seu poder e diminuir suas vulnerabilidades (a energética e os riscos apresentados pelos Estados bandidos como Irã, Iraque e Coreia do Norte), devendo priorizar uma reforma do *status quo*.

Tal reforma visaria à alteração do comportamento do país, o que levaria a um reordenamento de poder que permitiria a perseguição dos interesses nacionais sem constrangimentos de aliados, inimigos ou organizações internacionais. Em detrimento ao Internacionalismo Multilateral, a tática passaria a ser do Isolacionismo Unilateral. Paradoxalmente, trata-se de uma postura de desconstrução dos pilares

hegemônicos norte-americanos, à medida que mudar o contexto, o que lhe daria este caráter revolucionário, significa, na prática, mudar o mundo estabelecido pelos próprios EUA no ano de 1945.

Esta agenda conseguiu chegar à Casa Branca em 2000 na conturbada eleição que opôs Gore e Bush e, inicialmente, foi aplicada em meio a protestos nos EUA e no mundo. Contando já com maioria na Câmara dos Deputados e com um Senado dividido, Bush iniciou sua agenda em um cenário dividido. Logo em Setembro de 2001, os atentados terroristas ao país vieram validar e justificar essa postura, mostrando como anos de complacência tinham levado à fragilidade que permitira fortalecer os terroristas e o seu ataque ao território continental. Desta forma, os neoconservadores tiveram seus caminhos liberados para reforçar sua ofensiva reformista. No campo doméstico, medidas como o Ato Patriota, a revisão do termo tortura, foram os marcos deste endurecimento civil-social (associado às iniciativas de cunho religioso e tradicionalista), enquanto no externo a mudança consubstanciou-se na guerra ao terrorismo (representada na prática pela Guerra do Afeganistão iniciada em Novembro de 2001) e, posteriormente, na Doutrina Bush<sup>1</sup>.

Ainda que associada direta à guerra ao terror, a Doutrina Bush possui raízes anteriores na lógica do pensamento norte-americano e pode ser apresentada em meio ao encolhimento do debate e da sociedade que temia novos atentados. A perda da invulnerabilidade mostrou-se fundamental, ao lado do medo, como elemento de mudança da dinâmica política. A nova Estratégia de Segurança Nacional de 2002<sup>2</sup> foi definida como o ápice da revolução neoconservadora e inseria ao lado do elemento preemptivo da política externa, o preventivo, que dava aos EUA o direito e dever de atacar seus inimigos antes de serem atacados. O país que sempre declarou que somente conteria perigos e responderia a ataques, passou a considerar a hipótese de ser ele mesmo a iniciar uma guerra em nome da segurança e do interesse nacional.

Em meio a esta ofensiva dos falcões, o espaço democrata e moderado republicano encolheu ainda mais e Bush conseguiu uma vitória extremamente significativa nas eleições de meio de mandato de 2002. Com a maioria plena do Legislativo, com a pressão de 11/09, as medidas de Bush eram facilmente aprovadas no Congresso, com baixo nível de resistência da oposição e certa receptividade do público. Alguns analistas e mídia especializada, afirmaram que o sistema político transitava naquele momento de um modelo bipartidário a um de partido único dada a concentração de poderes republicana.

A partir deste avanço, a presidência e seus falcões encaminharam a primeira guerra preventiva a ser travada: a Guerra do Iraque em 2003, país que, segundo a avaliação do governo, representava um risco imediato aos EUA devido ao desenvolvimento de programas de armas químicas e nucleares, apoio ao terrorismo internacional e às ambições de expansão de Saddam em nível regional e mundial. Esta guerra foi vista como a validação desta estratégia neoconservadora e como uma forma de superar a Síndrome do Vietnã e a fraqueza percebida nas administrações anteriores. Em meio a alguns protestos internos, a críticas mundiais e tensões na ONU, a guerra foi efetivamente levada a cabo, tendo a frente nomes chave da presidência como o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld, o vice Dick Cheney e Condoleezza Rice no Conselho de Segurança Nacional. O ciclo revolucionário da Doutrina Bush parecia, assim, completo, o que somente fortaleceria e ampliaria as bases de poder neocon, já visando a reeleição de Bush em 2004 e a renovação de Câmara, Senado e governos estaduais.

### A Terceira Onda: Da Consolidação à Contestação Neocon (2004/2006)

Oficialmente, a campanha de reeleição de Bush foi lançada a partir dos meses de Abril/Maio de 2003 quando os republicanos anunciaram o término das

<sup>1</sup> Sobre o perfil da hegemonia norte-americana e as respostas do sistema internacional, ver VIZENTINI e WIESEBRON (orgs.), 2006, **Neohegemonia americana ou multipolaridade?** Ed. UFRGS

<sup>2</sup> Revisada sem grandes alterações em 2006.

principais operações militares no Iraque. A definição de sucesso para avaliar se a operação estaria ou não finalizada era, justamente, a deposição de Saddam Hussein e a derrota do exército iraquiano por meio da tática do Choque e do Terror (Shock and Awe) defendida por Rumsfeld. Consistindo de operações militares rápidas e decisivas, com poucos efetivos, diante de forças armadas iraquianas inexistentes, esta vitória militar norte-americana foi claramente rápida e decisiva, mas, efetivamente, não preparou o terreno para o processo posterior de estabilização local e transição política.

Várias avaliações equivocadas colocaram-se na operação e sua ação posterior: a de que haveria apoio local à presença das tropas, que os nomes apresentados pelos EUA como futuros governantes do Iraque seriam aceitos (como do exilado Chalabi) e que a segurança seria rapidamente restabelecida. O cenário, contudo, foi justamente o oposto: um Iraque fragmentado politicamente, ausência de legitimidade das forças que deveriam conduzir a transição e a dificuldade em estabilizar o país relacionada à falta de tropas americanas suficientes no pós-guerra, que desde o segundo semestre de 2003 passou a caminhar para um guerra civil. Quadro similar parecia apresentar-se no Afeganistão tanto no que se refere às operações militares quanto às iniciativas políticas, com a diferença central de que nesta nação, pelo menos, os EUA contavam com apoio internacional (no Iraque, o único aliado de peso concreto era, e continua sendo, a Grã-Bretanha de Tony Blair)<sup>3</sup>.

Não cabe aqui retomar todo o processo de deterioração da situação iraquiana, mas apenas destacar que, de fato, os neocons não se demonstraram preparados para etapa posterior de construção nacional. A razão para este despreparo reside na lógica desta corrente que atribui baixa prioridade

a estas iniciativas, focando-se nos elementos militares das campanhas<sup>4</sup>. Esta dissociação pode ser percebida na disparidade entre as posições pré-guerra do Departamento de Defesa (DOD- que foram as escolhidas) e as do Departamento de Estado (DOS), que contava, na época com Collin Powell. O DOS avaliava a campanha como de alto risco do ponto de vista político-diplomático, uma vez que o pós-guerra revelaria um país fragmentado e que consumiria inúmeros esforços norte-americanos, locais e internacionais para se estabilizar, enquanto, como já destacado, o DOD apresentava um cenário bem mais favorável<sup>4</sup>.

A situação do Iraque deteriorou-se rapidamente no período 2003/2004, havendo acúmulos de controvérsias sobre o tratamento dado a prisioneiros em Guantanamo e Abu Graib pelos norte-americanos, e de suspeitos de terrorismo em geral. Também revelou-se que, a despeito do que fora anunciado ao público e congresso, o Iraque não possuía ADMs e nem Hussein ligações com Osama Bin Laden, dois fatores usados para justificar a guerra. Além disso, observou-se um aumento geral da instabilidade global, pois a Doutrina Bush gerou o que se pode definir como estratégias preventivas globais: o investimento em instrumentos militares de poder que possam garantir aos demais Estados poder de barganha e proteção (Coreia do Norte e o Irã são o exemplo mais bem acabado desta situação, e mesmo potências “confiáveis” como o Japão, que passaram a gastar mais no setor bélico).

Alguns membros da oposição democrata começaram a acreditar na possibilidade de reconquista da presidência e do Legislativo em 2004. Porém, a somatória da incapacidade democrata em apresentar propostas concretas, de atitudes firmes na guerra contra o terror e a escolha de um candidato marcado

3 A associação direta a Bush custou a Blair um grande capital político, com o Primeiro Ministro Britânico já anunciando, para 2007, sua saída do poder. Com o fim da fase Blair resta ver de que forma a nova liderança britânica se posicionará. Na Espanha e na Itália, que passaram por processos semelhantes, a posição pró-Bush foi substituída pela distância

4 Em artigo para a revista *Foreign Affairs* em 2000, vol. 79, no. 1, intitulado “Promoting the National Interest” esta posição é expressa por Rice, definindo esta postura como um elemento de separação entre o idealismo democrata e o pragmatismo republicano.

5 Ver Daalder and Lindsay, 2003, **America Unbound**.

por contradições, John Kerry, favoreceu a renovação da capacidade republicana. Bush não somente conseguiu ser reeleito como ampliou sua maioria no Legislativo e governos estaduais, o que legou o controle pleno do sistema, mesmo que em uma América quase dividida pela metade.

Tal apoio, mais sustentado no medo de novos atentados do que em uma aceitação incondicional das políticas de Bush, contudo, foi interpretado de forma equivocada pelos republicanos, que o enxergaram como uma plena legitimação de iniciativas. O resultado desta percepção, associado a uma acomodação natural ao poder do partido que se considera único, levou a uma sequência de erros táticos dos neocons que lhe custou as eleições de 2006 conforme os números vistos no início do texto.

O primeiro grande erro foi justamente a não correção de rumos do Iraque e a negativa em negociar soluções possíveis para estabilizar o país, à medida que o DOD encabeçado por Rumsfeld considerava que o cenário estava perfeitamente sobre controle. O acúmulo de mortes e tensões que era percebido pelo público não foi reconhecido pela Casa Branca que apenas buscou uma aceleração das eleições e mudanças de governo no Iraque, mesmo que sem lideranças com legitimidade localmente ou controle militar pleno da situação. A associação entre Iraque e Vietnã como situações de atoleiro intensificou-se, levando à perda de popularidade de Bush e ao distanciamento do eleitorado<sup>6</sup>.

O segundo erro a ser apontado refere-se aos problemas relacionados às novas leis de imigração que estavam sendo discutidas nos EUA e à construção do Muro (cerca) separando a fronteira do país com o México como forma de conter o fluxo de ilegais. Com relação às leis de imigração, as mais duras propunham não só a deportação dos imigrantes ilegais, como a sua criminalização, o que provocou a convocação de marchas e greves por direitos civis. Diante destes protestos, as leis foram retiradas da pauta, justamente para não prejudicar as pretensões eleitorais em Novembro, mas o mesmo não aconteceu

com o Muro, com Bush recentemente aprovando sua construção. Os republicanos perderam a chance de solidificar seus avanços no campo hispânico, no qual vinham conquistando relevante capital político, levando esta população a voltar aos democratas (a população hispânica é a que mais cresce nos EUA e pode tornar-se majoritária na próxima década).

Por fim, o terceiro erro tático foi a subestimação de alguns fatores fundamentais: ignorar o impacto que escândalos de natureza sexual e de corrupção estavam tendo na base neoconservadora mais à direita (que já apresentava desconfianças com relação a Bush pois ele não estaria promovendo as mudanças sociais e legais desejadas mais rapidamente, com alguns o chamando de um “falso neoconservador”), o desgaste do público em geral e a retomada da ofensiva dos moderados, tanto republicanos quanto democratas, enquanto os neocons consideravam o pleito como ganho. Como já mencionado, apesar de se consistir mais em críticas a Bush do que em propostas, esta ofensiva foi capaz de levar os democratas à vitória e permitir que os moderados republicanos passassem a ter influência na atual administração. Mesmo assim, anunciou-se o nascimento da revolução democrata.

### Mais uma Onda? As Perspectivas 2006/2008

Aceitando a derrota de seu partido e o renovado quadro político, Bush recebeu Nancy Pelosi, futura líder da maioria na Câmara, reafirmando a importância da construção de uma América bipartidária. Em um ato que pode ser visto tanto como uma disposição por ajustes como uma tentativa de preservar espaços, foi indicada a rápida e imediata renúncia de Donald Rumsfeld. Rumsfeld, cuja saída já vinha sendo pedida desde 2004, e era considerado como um dos membros menos populares da administração, diretamente responsável pelo fracasso no Iraque, foi substituído por Robert Gates. Gates, ex-diretor da CIA de 1991/93, na presidência Bush pai, revela a retomada de espaço citada acima dos republicanos moderados (nomes como James Baker e Brzezinski já

<sup>6</sup> Nem mesmo a recente condenação de Saddam Hussein à morte aumentou a popularidade republicana.

vinham se mostrando ativos na discussão de propostas para a resolução do problema iraquiano).

Adicionalmente, estes republicanos moderados são acompanhados por democratas que buscam o estabelecimento do consenso bipartidário, e dentro de seu partido, uma agenda mais equilibrada e de novas propostas que recupere o terreno perdido e crie uma nova identidade. Levando em consideração este elemento percebe-se, portanto, que talvez a suposta revolução democrata de 2006 não seja algo concreto. Na realidade, foi dada a oportunidade aos democratas para que construam esta revolução e a sua realização ou não dependerá da maneira como o partido efetivamente se reorganizar diante dos desafios estratégicos, econômicos e sociais dos EUA.

Desta capacidade dependerá, inclusive, a sustentação de pretensões para 2008, cuja corrida presidencial já apresenta uma aceleração. No lado democrata, Hillary Clinton, Barack Obama e John Edwards buscam seu espaço, uma mulher (e ex-primeira dama), um negro e um representante do Sul pobre, no republicano, John McCain e Rudi Giuliani destacam-se, com Rice perdendo espaço. Porém, 2007 será o ano definidor de todas estas pretensões:

Irã, Coréia do Norte, o Iraque guiarão a agenda, enquanto que moderados e neocons continuarão se chocando nos temas sociais e morais. E, quanto ao Iraque, a saída ideal seria caminhar no sentido da "iraquização" do conflito, ou seja, uma sinalização de retirada das tropas norte-americanas, amparadas pelo fortalecimento das forças políticas e de segurança locais, promovendo a reaproximação dos EUA com seus aliados e com os países muçulmanos<sup>7</sup>.

Mas, como dita a prudência e a experiência, nem sempre as opções de equilíbrio e consenso são escolhidas em momentos de disputas políticas acirradas. Não é possível descartar, por exemplo, que os democratas e republicanos moderados não fechem posições, ou que ambos levem a presidência Bush a situações de perda de governabilidade e paralisia. Em 1994, este foi o caminho de Gingrich contra Clinton, em 2004, esta foi a premissa de Bush, ao afastar-se ainda mais dos críticos e fortalecer seu círculo, o que levou à presente derrota. Tenso, o ambiente político, fornece aos democratas (e mesmo aos republicanos) estas duas opções, e a chance de renovar-se e atualizar-se. Mais do que a nação das revoluções, a América é, hoje, o país das oscilações.

7 Ver Brzezinski, 2006, e sua estratégia de quatro pontos para o Iraque. Entrevista a National Public Radio em 10 de Julho de 2007, transcrita pelo site [www.democracyrising.us](http://www.democracyrising.us)



## O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, João Paulo Peixoto, Pedro Motta Pinto Coelho.

Para conhecer as atividades do IBRI, visite a homepage em <http://www.ibri-rbpi.org.br>



# *O contexto geopolítico da América do Sul: visão estratégica da integração regional*

*Paulo Roberto de Almeida\**

## **1. O contexto geopolítico da América do Sul na visão brasileira**

O continente sul-americano constitui a segunda grande prioridade da política externa brasileira, sendo a primeira, obviamente, o Mercosul. O direcionamento do Brasil para a área geográfico-econômica da América do Sul e seu desdobramento na dimensão político-institucional da Comunidade Sul-Americana de Nações, conformada em dezembro de 2004, constituem, na verdade, o prolongamento econômico natural e a complementação lógica dos esforços integracionistas empreendidos pelo Brasil no nível sub-regional do Cone Sul desde o início da década passada.

A América do Sul é o espaço natural de atuação do Brasil, enquanto economia industrial mais avançada da região e enquanto país geograficamente situado em duas das três principais vertentes do continente, a amazônica e a platina (cuja junção se faz na região do Pantanal) e vizinho direto, igualmente, de quase todos os países andinos, à exceção do Chile e do Equador. A economia brasileira constitui, pela dimensão do seu mercado, pela ampla base agrícola já integrada aos mercados mundiais e pelo avanço de seu parque industrial, bastante competitivo em nível regional, a base de um amplo espaço econômico integrado no continente.

Independentemente da natural posição de liderança regional que exerce por seus atributos físicos e econômicos, tema de extrema sensibilidade nesse âmbito, interessa ao Brasil consolidar esse espaço econômico e político como uma área de normalidade

democrática, inserida na economia internacional e dotada dos requisitos de progresso tecnológico e de desenvolvimento social que até agora limitaram a presença e a afirmação internacional da região, hoje caracterizada por agudas desigualdades sociais.

As principais questões estratégicas que enquadram o itinerário do continente sul-americano, na visão geopolítica brasileira, são, respectivamente, os de sua consolidação enquanto espaço político plenamente democrático, enquanto evolução para economias desenvolvidas e integradas à interdependência global e enquanto sistemas sociais caracterizados por graus os mais reduzidos possíveis de desigualdades sociais, marcas ainda características de seu desenvolvimento socioeconômico nos últimos séculos, aliás, desde a formação dos Estados nacionais. A América do Sul é uma região excêntrica aos grandes eixos de poder e encontra-se, felizmente, ao abrigo de possíveis cenários de conflito, mas ela possui potenciais – naturais, demográficos e econômicos – para inserir-se de modo mais ativo nas grandes correntes de intercâmbios dos mais diversos tipos que caracterizam o mundo contemporâneo.

A América do Sul enfrenta, desde a descoberta, obstáculos físicos de grande amplitude à sua plena integração, o que acarretou, justamente, um baixo grau de interdependência entre as economias nacionais, ainda hoje marcadas por grande extroversão econômica (fluxos financeiros e intercâmbios comerciais prioritariamente vindos ou dirigidos à América do Norte e à Europa, e, crescentemente, à Ásia-Pacífico). Trata-se igualmente de região marcada por grande instabilidade política

\* Diplomata de carreira e Doutor em Ciências Sociais. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor (pralmeida@mac.com).

e social e pela volatilidade e baixa sustentabilidade de seu processo de crescimento, derivados do quadro de desigualdades agudas que marcam o seu desenvolvimento.

O grande desafio da região, em relação ao qual o Brasil possui uma responsabilidade especial, é justamente a superação dos obstáculos físicos, econômicos, tecnológicos, políticos e sociais à plena inserção da região sul-americana na interdependência global, de maneira a colocá-la no mesmo compasso de outras regiões, notadamente a Ásia, que têm desempenhado papel de destaque no novo ordenamento global pós-Guerra Fria. Uma das alavancas definidas como essenciais a esse processo de inserção competitiva da região no mundo é o processo de integração econômico-comercial, que tem apresentado progressos no período recente.

Esse processo de integração em nível sul-americano não deveria, em princípio, contrapor-se a outros projetos de conformação de um espaço comercial integrado no nível hemisférico, contando inclusive com a participação dos Estados Unidos (embora as opiniões a este respeito, não apenas no Brasil, sejam fortemente divergentes). Mas, para o Brasil, consolidar uma identidade própria numa região da qual ele é naturalmente uma espécie de pivô geopolítico constitui um empreendimento de grande significado diplomático, em sua dimensão própria, e dotado de relativo impacto internacional. Esse empreendimento possui evidentes implicações econômico-financeiras, político-diplomáticas, culturais e mesmo estratégico-militares, para as quais o Brasil tem de preparar-se adequadamente nos próximos anos.

## 2. A importância estratégica da América do Sul

A América do Sul apresenta-se como uma imponente massa física de âmbito continental, fragmentada, dispersa e mesmo dividida em sub-regiões dotadas de características ecológicas muito diversas, desde a independência politicamente dividida em nações independentes e autônomas entre si, inclusive do ponto de vista de suas principais

relações econômicas e políticas intra e extra-região, mas que guardam, na diversidade dos meios físicos e humanos que as caracterizam, certa identidade cultural, religiosa e social. Esforços de integração existiram desde a época da liberação do jugo espanhol, consubstanciados, por exemplo, no projeto bolivariano de uma federação de países dotados de instituições similares e animados do mesmo desejo de assegurar a independência em face das ameaças externas de dominação econômica ou política.

Essas tentativas sempre sucumbiram às dificuldades naturais existentes ou à trajetória errática da vida política em cada um dos países, marcados de maneira recorrente pela instabilidade institucional derivada de regimes de tipo caudilhistas ou incapazes de incorporar social e politicamente grandes massas de cidadãos desprovidos em sua maior parte de educação política e de condições adequadas de subsistência. As desigualdades sociais, a baixa institucionalidade política e a instabilidade econômica animaram golpes militares e mudanças bruscas de regime, até um período ainda recente da história do continente. O processo de redemocratização iniciado em meados dos anos 1980 parece ter se consolidado definitivamente nos países do Cone Sul, mas ainda enfrenta algumas dificuldades na zona andina, agitada de forma ocasional por experimentos populistas e crises econômicas.

Trata-se, em todo caso, de região rica em recursos naturais, sobretudo energéticos (gás, petróleo e outros minerais), amplos espaços agricultáveis e de criação (sobretudo nos pampas sulinos e no cerrado central, este predominantemente brasileiro) e com vastíssimos recursos de biodiversidade, fonte potencial de obtenções úteis à agricultura e à indústria da região. A capacitação em recursos humanos e sobretudo os níveis de renda são, ainda, notoriamente insuficientes para mobilizar de maneira adequada todo esse vasto potencial natural e as estruturas produtivas, inclusive industriais, construídas ao longo das últimas décadas de industrialização. Este último processo se deu pela via da substituição de importações o que, se permitiu instalar uma base relativamente pujante para aproveitamento pelo mercado interno, também isolou

a região da competição internacional, diminuindo sua participação nos grandes fluxos de comércio mundial.

Os esforços de integração física e de liberalização comercial recíproca têm por objetivo, justamente, romper o isolamento relativo em que viviam os países da região em relação aos vizinhos e aprofundar os laços de interdependência recíproca, base de sua afirmação autônoma no cenário internacional. Desde que o Brasil propôs uma área de livre-comércio sul-americana (Alcsa) no início dos anos 1990, alguns progressos foram feitos, notadamente em termos de associação de países ao Mercosul (Chile e Bolívia em 1996, Peru em 2003) e de acordos entre grupos de países (Mercosul-CAN em 2004). Novas iniciativas em direção dos países do Caribe devem completar a rede de acordos comerciais de liberalização dos intercâmbios e de ampliação da cooperação regional, como instituído na Comunidade Sul-Americana de Nações (dezembro de 2004).

Em que pese a forte dose de retórica integracionista em praticamente todos os países da região e os escassos resultados efetivos, o comércio intra-regional cresceu significativamente ao abrigo dos acordos aliadianos durante o final dos anos 1980 e início dos 90. Para isso também contribuiu o arcabouço de blocos sub-regionais, como o próprio Mercosul, a CAN e outros esquemas plurilaterais ou bilaterais mais flexíveis, muitos dos quais protagonizados pelo

Chile. Em consequência, não só o volume global, como a parte do comércio regional no conjunto dos intercâmbios externos tendeu a crescer, a despeito mesmo de um certo decréscimo durante a fase mais aguda das crises financeiras, que também atingiram alguns países da região. Como sabido, grande parte dos fluxos comerciais são concentrados no Cone Sul, com destaque para o Brasil e a Argentina e, no que diz respeito ao comércio bilateral, nota-se a grande dependência dos três vizinhos menores dos mercados desses dois grandes parceiros.

As instituições de fomento, dentre as quais o Fonplata que financia o Cone Sul, não são muito eficientes, com exceção da CAF, pertencente à CAN, mas da qual o Brasil também é membro e que tem financiado algumas obras de infra-estrutura com países vizinhos (como a Venezuela, por exemplo). Para apoiar sua política de integração sul-americana, o Brasil sentiu-se motivado a utilizar mais intensamente a capacidade financeira do BNDES, mas restrições de caráter estatutário tem obstaculizado um engajamento mais intenso desse banco brasileiro de desenvolvimento nos projetos sul-americanos de integração física ou de infra-estrutura nacional. A Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), criada como resultado da primeira reunião de presidentes da América do Sul, iniciativa do presidente Fernando Henrique Cardoso em 2000, sofreu de descontinuidade a partir de 2003, mas seu papel deve,

## ***Sobre Meridiano 47***

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído exclusivamente em *RelNet – Rede Brasileira de Relações Internacionais* ([www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br)), iniciativa da qual o IBRI foi o primeiro parceiro de conteúdo. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (*Portable Document Format*) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software *Adobe Acrobat Reader*, versão 3.0 ou superior, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

© 2000-2006 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

em princípio ser recuperado pela nova Comunidade Sul-Americana de Nações, impulsionada de modo decisivo pelo governo do presidente Lula.

O Mercosul e, dentro dele, o Brasil constituem os eixos fundamentais da estratégia de constituição de um espaço econômico integrado e democrático na região sul-americana. Tendo em vista, porém, tanto as debilidades relativas do bloco do Cone Sul, como as limitações financeiras do próprio Brasil, esses esforços de integração têm avançado em ritmo mais lento do que o desejável. Seria preciso, nos próximos anos, reforçar os mecanismos de financiamento para grandes projetos de desenvolvimento da infraestrutura suscetíveis de consolidar os vínculos de comércio e investimentos que já estão sendo feitos a partir da própria região.

Não obstante, a maior parte dos países sul-americanos manifesta atração pelo mercado e pelos investimentos dos Estados Unidos, desejos que vem sendo atendidos, depois da paralização das negociações da Alca, parcialmente de modo bilateral, por acordos negociados diretamente com o grande país do Norte, que conseguiu estabelecer, assim, sua própria rede de acordos na região (notadamente com os países centro-americanos e caribenhos e, na América do Sul, com Chile, Colômbia e Peru). Outros aspectos dessa presença são dados pela presença militar dos Estados Unidos em países andinos (Equador e Colômbia, ademais de esquemas especiais de cooperação e assistência com o Peru e a Bolívia), fundamentada no combate ao narcotráfico e na contenção de grupos guerrilheiros ligados igualmente ao comércio ilegal e à lavagem de dinheiro.

### 3. Conjuntura atual e retrospectiva da situação do bloco sul-americano

Não existia, a propriamente dizer, um bloco sul-americano no alvorecer do século XXI, mas ele encontra-se em formação preliminar, graças em grande medida aos esforços da diplomacia brasileira. Depois de anos, ou mesmo décadas, de adesão ao conceito politicamente vago, mas politicamente aceito, de "América Latina", noção essencialmente cultural antes de converter-se em referência obrigatória na

agenda multilateral, a diplomacia brasileira começou a trabalhar, desde o início dos anos 90, com o conceito de América do Sul, cuja realidade antecede de fato à sua formalização prática.

Com efeito, datam do Império, os primeiros esforços de intensificação das relações do Brasil com os países vizinhos, projetos dificultados pelas dificuldades do relevo natural e pela baixa densidade dos intercâmbios locais, à exceção da região platina, onde os vínculos sempre foram mais estreitos, legais e ilegais. A penetração dos territórios brasileiros do interior, aliás, era necessariamente feita pelas vias aquáticas, a partir dos dois grandes rios que conectam, a partir do Atlântico, as regiões do hinterland brasileiro, ao sul pelo Prata, ao norte pelo Amazonas, com a diferença do controle fundamental exercido pelo próprio Brasil neste segundo caso e da dependência, no primeiro, da existência de poderes amigos nas duas margens. Daí as diferenças de posicionamento no que tange à navegabilidade dos rios internacionais contíguos ou sucessivos que a diplomacia imperial entreteve numa fase de fronteiras ainda incertas.

Toda a primeira diplomacia brasileira, no que tange ao relacionamento com os vizinhos, foi assim ocupada pela fixação e a demarcação das fronteiras, deixadas em grande medida imprecisas depois dos tratados de Madri, de Santo Ildefonso e de El Pardo. Essa obra culminou, no essencial, na gestão do Barão do Rio Branco como chanceler, ao início do século XX. Desde então, o Brasil consolidou seu sistema de segurança regional e de cooperação política com os vizinhos sul-americanos mediante dois grandes tratados-marco que definem a cooperação regional com as duas grandes regiões do continente: o tratado da Bacia do Prata (1974) e o tratado de Cooperação Amazônica (1978).

Essa obra de "pacificação" e de consolidação de fronteiras, basicamente política em suas motivações e inclinações, vem sendo complementada pelos acordos de integração regional e de cooperação que foram em grande medida impulsionados pelo Brasil desde os anos 1950: primeiro tratado de Montevideu (1960), criando a Associação Latino-

Americana de Livre-Comércio (Alalc), segundo tratado de Montevideu (1980), substituindo a Alalc pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e, a partir de meados dessa década, o itinerário político-econômico da integração bilateral Brasil-Argentina, que desdobrou-se no Mercosul, no início dos anos 1990, e novamente num projeto sul-americano, desde essa fase impulsionado pelos acordos entre os países do Mercosul e os da Comunidade Andina de Nações (CAN), em 2003 e 2004. Este último processo, por sua vez, culminou na constituição, em dezembro de 2004, da Comunidade Sul-Americana de Nações (uma declaração presidencial que se fez acompanhar de um série de acordos aladianos), cujas características organizacionais e mandato preciso, em grande medida voltados para a consecução dos processos de integração física e comercial, ainda devem receber configuração institucional mais precisa nos próximos anos.

Problemas fronteiriços residuais ainda existem em pontos localizados do continente sul-americano, que de outra forma não mais apresenta potencial significativo de guerras inter-estatais ou de conflitos internos, à exceção da longa guerra civil na Colômbia. Este conflito passou por diversas fases, desde os antigos intentos guerrilheiros de inspiração socialista até sua identificação com o próprio narcotráfico e o crime organizado no período mais recente. Ele se insere, contudo, numa longa tradição de problemas políticos e de tensões sociais, que assistiu, nos últimos anos, ao

recrudescimento das tensões institucionais em vários países, com demissão forçada de presidentes, fuga de outros e casos de impeachments.

De forma geral, a região é marcada por problemas sociais persistentes, a começar pelos baixos níveis de educação formal e por agudas desigualdades distributivas, que demorarão vários anos para serem superados. A corrupção e o mau funcionamento da justiça são fenômenos endêmicos na maior parte dos países da região, que, à exceção do Chile, também vêm apresentando baixo dinamismo econômico e, conseqüentemente, baixas taxas de crescimento per capita. O relativo descrédito do sistema político tem, por vezes, alcançado o próprio regime democrático, cuja preservação mereceu cláusula democrática aprovada especialmente pela OEA, confirmando temores remanescentes em relação à sua solidez.

Desequilíbrios fiscais, déficits orçamentários e recurso ao endividamento excessivo ainda atormentam vários países da região, que tem apresentado indicadores bastante inferiores aos da maior parte dos países asiáticos em termos de poupança doméstica, competitividade externa e atratividade aos investimentos estrangeiros diretos. A participação nos fluxos mais dinâmicos de comércio internacional ainda é irrisória para a maior parte dos países, a despeito mesmo da boa base industrial consolidada em vários deles, como o Brasil – que tem uma pujante indústria aeronáutica – e o México, este mais vinculado aos ciclos e perfil do comércio exterior dos EUA.

## ***Como publicar Artigos em Meridiano 47***

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em Word 2000 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para [meridiano47@gmail.com](mailto:meridiano47@gmail.com) indicando na linha *Assunto* “Contribuição para Meridiano 47”.

#### 4. Uma visão prospectiva sobre a América do Sul

Uma visão prospectiva da evolução do continente sul-americano não pode tomar como garantida a constituição de um bloco político-econômico restrito à região, a despeito mesmo do forte engajamento político, diplomático e econômico do Brasil nesse empreendimento. São muitas as variáveis que deverão influenciar essa evolução, a começar por fatores externos, ou internacionais, representados pelas políticas de abertura a novos acordos comerciais por parte da grande potência hemisférica (e mundial). A possibilidade de acesso a seu próprio mercado, bem como a promessa de investimentos diretos nos países recipiendários, tornam os EUA especialmente atrativos para quase todos os países da América do Sul. Outros fatores internos, como a baixa dinâmica de crescimento econômico ou a alternância de forças políticas de inclinação oposta podem gerar descontinuidades num projeto voltado exclusivamente para a América do Sul, cuja intensidade de comércio recíproco talvez não seja o suficiente para alavancar um bloco relativamente homogêneo num continente ainda caracterizado pelo distanciamento físico, por desigualdades sociais e por assimetrias estruturais.

Dentre os eventos ou processos que podem influenciar o destino de qualquer projeto “aliancista” na América do Sul, os seguintes poderiam ser ressaltados:

- 1) Diferenciais de crescimento entre os vários países da região, o que pode aumentar a distância entre eles e as dificuldades de qualquer projeto integracionista uniforme, cujos membros apresentem grandes assimetrias entre si, como já demonstrado pela experiência dos países do Cone Sul. Nesse particular, o Brasil, por ter a mais forte economia industrial da região e uma capacidade ainda limitada de prestar cooperação ou ajuda financeira, pode ressentir-se do baixo interesse dos vizinhos em aprofundar esquemas que tenham por base a igualdade de direitos e obrigações.

- 2) Amplitude e extensão de uma futura rede de acordos comerciais (em substituição à Alca), patrocinada pelos Estados Unidos, que tenderá a atrair, quando existir, países fortemente dependentes da relação econômica com o gigante do norte. O mesmo efeito pode ser produzido desde já, pelos acordos bilaterais de comércio já concluídos entre os EUA e países da América do Sul, a exemplo dos já realizados com o Chile, Colômbia e Peru, e dos que eventualmente forem negociados.
- 3) Tensões ou mesmo conflitos entre países vizinhos por razões de ordem histórica (como nos casos do Chile e a Bolívia e o Peru, ou ainda Colômbia e Venezuela, ou Venezuela e Guiana) ou pelo surgimento de pendências ligadas aos eventuais efeitos externos de instabilidades internas (no caso da Colômbia, por exemplo), o que pode ser igualmente vinculado aos deslocamentos de populações, acesso a recursos estratégicos (água, fontes de energia etc.).
- 4) Capacidade brasileira de conceder acesso não recíproco a seu mercado, prestar cooperação em escala ampliada, mediar conflitos entre os países da região ou mesmo ter capacidade para alguma projeção de tipo militar.
- 5) Disponibilidade de fontes de financiamento para viabilizar a integração da infra-estrutura física e energética da América do Sul, entre elas o próprio Brasil.
- 6) Fortalecimento e consolidação do Mercosul, que deve ser necessariamente a base de qualquer projeto integracionista mais amplo na região.
- 7) Ampliação da capacidade de exportação de capitais por parte do Brasil, em especial via multinacionalização de suas grandes empresas.

Um esforço de planejamento estratégico envolvendo os diversos processos regionais ou plurilaterais de integração, como no caso da



Comunidade Sul-Americana de Nações, não é facilmente administrável pelos países envolvidos, uma vez que a negociação de regras multilaterais sempre apresenta dificuldades operacionais de uma certa complexidade, *a fortiori* quando o processo decisório comporta a adoção de definições ou a tomada de decisão com base na unanimidade. As mesmas razões de ordem prática militam contra o estabelecimento de soluções de ruptura, sendo normalmente esperado que os parceiros implementem, “naturalmente”, soluções tendenciais, que costumam, igualmente, tardar mais longamente do que soluções bilaterais ou as que mobilizam número restrito de parceiros.

O Brasil “adotou” uma descontinuidade em sua política externa, desde o início dos anos 1990, no sentido de privilegiar o conceito e a realidade da América do Sul no quadro de sua diplomacia regional, em lugar da antiga noção de América Latina. Caberia agora primar pela continuidade, no sentido de confirmar essa escolha fundamental – não tão estratégica, talvez, ou absolutamente indispensável, do que a seguida no caso do Mercosul, mas igualmente relevante – e continuar a trabalhar essa nova realidade diplomática pelos anos e décadas à frente, independentemente das dificuldades conjunturais ou obstáculos estruturais (consagrados, uma vez mais, nas famosas assimetrias econômicas, industriais e sociais, no plano regional).

Mais ainda do que no projeto do Mercosul, deve-se falar, no caso da América do Sul, de “regionalismo aberto”, ou seja, perseguir a real abertura econômica – ainda que de forma não-recíproca – com todos e cada um dos países da região, situação a ser complementada, obviamente, pela continuidade da abertura comercial com os parceiros da América do Norte e da Europa. É nesse âmbito sul-americano que o Brasil poderá mobilizar, em toda a sua extensão possível, suas enormes vantagens comparativas dinâmicas e o potencial oferecido pelo seu território conectado a quase todos os países da região. É também nesse âmbito que o Brasil aparece como “gigante natural” e, portanto, como provedor de acesso ao seu próprio mercado e como ofertante competitivo na maior parte dos ramos industriais e de serviços.

Esse cenário é ainda mais válido, justamente por força das dificuldades de financiamento dos projetos e sua implementação no terreno, no caso das iniciativas de integração física que foram traçadas a partir da conferência de cúpula da América do Sul, realizada em Brasília em setembro de 2000, e que vêm sendo implementadas no quadro da IIRSA e agora da Comunidade Sul-Americana de Nações. A implementação de projetos nas áreas de transportes, energia e comunicações só pode ser tendencial, uma vez que concepção, desenho e efetivação de cada um desses projetos envolve não apenas a obra de engenharia em si, mas igualmente uma complexa arquitetura financeira.

A parte física da integração poderia, em princípio, caminhar até mais rápido do que a parte comercial, pois não existem no primeiro caso as limitações de tipo institucional e os constrangimentos da posição em bloco que são de rigor na segunda modalidade de integração, que existe o formato “4+1” ou os esquemas bloco a bloco.

## 5. O objetivo geoestratégico básico do Brasil na América do Sul

O objetivo básico da integração em escala continental, na visão brasileira, é a conformação de um imenso espaço integrado nos planos econômico-comercial e físico-logístico, bases indispensáveis de exercícios mais ambiciosos nos terrenos da integração cultural, na “permeabilidade” social e financeira, e até em direção de objetivos mais amplos nos terrenos político e diplomático, com coordenação de posições em matéria de política externa e de segurança estratégica. Não se trata, em princípio, de constituir um “bloco” para se contrapor a outros poderes, em especial ao mais poderoso país do hemisfério, mas tão simplesmente de conformar um espaço integrado para o desenvolvimento integral dos povos da região.

O Brasil, pela sua dotação favorável de fatores, geografia “estendida” e regime político aparentemente mais estável do que todos os demais países da região, com a possível exceção do Chile, tem todas

as condições de exercer a liderança nesse processo, mas essa posição precisa emergir naturalmente, como sendo uma demanda dos países interessados em nossa capacidade de iniciativa nos mais diversos setores, não como um oferecimento feito de forma isolada e muito menos como uma imposição unilateral, o que possivelmente não seria aceito pelos vizinhos regionais.

Dentre as metas e linhas de ação que poderia sustentar esse objetivo estratégico do Brasil estão: (a) a continuidade do processo de acumulação de pequenos avanços institucionais no sentido de ampliar a rede de acordos integracionistas no contexto da América do Sul, completando a cobertura dos acordos econômicos e comerciais, com sua extensão a novas áreas de interesse social e cultural, e, de modo paralelo e até mais intenso; (b) avançar decisivamente no terreno da integração física, para de fato dar o suporte logístico à integração que se pensa promover no campo dos sistemas produtivos e dos intercâmbios financeiros e tecnológicos. O Brasil não deve proclamar sua vocação de ser o centro desse espaço integrado, pois isso ocorrerá naturalmente, e qualquer intenção anunciada pode gerar movimentos contrários que poderão retardar o processo de conformação desse espaço.

Uma visão estratégica recomendaria ainda dispor da mais ampla flexibilidade organizacional e política na definição e escolha dos objetivos e instrumentos capazes de lograr a consolidação do espaço integrado sul-americano, o que significa não privilegiar, nem descartar, nenhum dos mecanismos existentes e porventura em formação que facilitem a obra de integração, seja no terreno econômico-comercial, seja no plano logístico e da infra-estrutura, seja ainda na área estratégica e de segurança. Em algumas tarefas, a cooperação poderá inclusive estender-se a parceiros fora do alcance geográfico imediato do espaço em formação, como podem ser os países caribenhos, os centro-americanos, o México e o Canadá, e até mesmo os EUA, que continuarão, no futuro previsível a ser um grande mercado e provedor de bens e serviços, nas áreas de mercadorias, financeira, cultural e educacional e sobretudo tecnológica. Um projeto

hemisférico não deveria necessariamente ser visto como contraditório ou oposto a esses objetivos de integração no âmbito sul-americano, tanto porque a maior parte dos países vizinhos têm dele uma visão positiva, tanto em termos de acesso ao mercado dos EUA, como fonte possível de recursos financeiros e de investimentos diretos.

Uma outra modalidade de ação implicaria acelerar de modo decisivo o processo de integração física, econômica e social no contexto sul-americano, com o Brasil tendo de assumir os custos iniciais (ou permanentes) desse tipo de investimento, sem que estejam muito claras as condições políticas e financeiras sob as quais o Brasil teria de desempenhar esse papel protagônico (de resto, unilateral e portanto sob risco de rejeição por parte dos vizinhos). A “fuga para a frente”, em todo caso, a supor que ela seja aceita pelos vizinhos, teria de comportar, igualmente, uma “solução financeira” para os intercâmbios regionais, com a moeda brasileira desempenhando um papel complementar ao do dólar nos financiamentos, transferências e créditos dos mais diversos tipos. Em outros termos, o Brasil precisaria estar disposto e em condições de passar a assumir um papel de provedor generoso de ajuda técnica e assistência ao desenvolvimento, de “exportador de capitais” e de “aberturista não-recíproco” aos produtos e serviços dos países vizinhos.

Acelerar, relativamente, e consolidar, absolutamente, o processo de integração física e econômica dos países da América do Sul representam grandes empreendimentos econômicos e diplomáticos do ponto de vista do Brasil. Da mesma forma, implementar e garantir o funcionamento ampliado de uma rede de acordos políticos, econômicos e de outra natureza, que diminuam as barreiras existentes entre os países, constituem outros grandes desafios estratégicos para a sua diplomacia. Um objetivo de mais longo prazo, para essa diplomacia, seria tornar a América do Sul um ator, se não global, pelo menos dotado de importância relativa nos cenários hemisférico e nas relações com outros grandes atores do sistema internacional. Adicionalmente, seria importante, no plano setorial, institucionalizar

uma rede de acordos plurilaterais relativos à integração física, eventualmente pelo reforço da Comunidade Sul-Americana de Nações (mas não necessariamente através dela, exclusivamente). A diplomacia recomenda, justamente, conservar um grau relativo de liberdade e de flexibilidade para alcançar metas variadas e objetivos diversificados nos diversos planos da integração regional. No caso do Brasil, essa liberdade deve ser confrontada a suas obrigações no âmbito do Mercosul.

## 6. Conclusão: a estratégia sul-americana do Brasil

A América do Sul é o terreno “natural” de atuação da diplomacia e da economia do Brasil, tanto quanto o é o Mercosul, ainda que seu processo de consolidação demande bem mais tempo e maiores esforços do que o projeto de plena conformação do mercado comum no âmbito sub-regional. Não se deve, no entanto, fixar metas irrealistas de mercado plenamente unificado

no futuro previsível em escala sul-americana, apenas um cenário de criação de redes comerciais e de esquemas econômicos complementares, inclusive e principalmente na área financeira, com a utilização de mecanismos e instrumentos crescentemente mais sofisticados, como podem ser os da Comunidade Sul-Americana de Nações. O Brasil deve estar consciente de que as principais iniciativas, e os maiores esforços de cooperação, devem partir dele mesmo, o que demandará, obviamente, um investimento inicial sem retorno aparente garantido (mas que fatalmente virá em seu devido tempo). No plano da organização estatal interna, o objetivo estratégico deveria ser tornar a área “doméstica” da integração sul-americana não apenas prioritária do ponto de vista diplomático, mas igualmente no que se refere à ação setorial de todos os demais ministérios, que devem passar a encarar os desafios à integração sul-americana como uma extensão e parte constitutiva de suas próprias políticas setoriais.



***Assine a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI  
e adquira os livros publicados pelo IBRI***

Na **Loja do IBRI** é possível adquirir os livros editados pelo Instituto, assinar a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI* e inscrever-se em eventos promovidos pela Instituição. Visite o novo site do IBRI em <http://www.ibri-rbpi.org.br> .

## *Iraque: como coordenar moralmente a intervenção militar?*

*Virgílio Arraes\**

"Education, if you make the most of it, you study hard, you do your homework and you make an effort to be smart, you can do well. And if you don't, you get stuck in Iraq" John Kerry, em 30/10/2006

A observação, em tom burlesco e improvisado, feita pelo Senador John Kerry, candidato do Partido Democrático à Presidência em 2004, simboliza, de certo modo, a trapalhada em que se transformou a ocupação norte-americana do Iraque. Embasados no ilusionismo efêmero de uma ameaça de grande monta, os preparativos estadunidenses não conseguiram sequer cativar o apoio, nem mesmo moral, dos parceiros tradicionais, à exceção da Grã-Bretanha, com cuja tradicional aliança selam os Estados Unidos o centro do eixo norte-atlântico.

Com mais de uma centena de militares mortos em outubro, o quarto pior mês desde o início do conflito em março de 2003, os Estados Unidos conformam-se finalmente a reconhecer a impossibilidade de moldar o Iraque, de acordo com os desígnios elaborados ainda no início da primeira gestão Bush, a fim de que a sua transformação político-econômica reverberasse em todo o Oriente Médio. Com um efetivo em torno de 140 mil combatentes, as tropas sentem-se incapacitadas para estabilizar o dia-a-dia iraquiano, ao retomar técnicas medievais de defesa – fossos, por exemplo.

Os formuladores e decisores da política externa – muitos dos quais, como Dick Cheney, Jeb Bush, Paul Wolfowitz e Lewis Libby, sem a mínima experiência militar em um país diuturnamente em estado de prontidão – anelaram a estabilidade da região a ser obtida por meio da força, aplicada intensamente: choque seguido de reverência. Internamente, seria a preponderância do Departamento/ Ministério de Defesa sobre o de Estado – minado politicamente

aos poucos, Colin Powell, ex-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas (1989-1993), seria substituído por Condoleeza Rice no segundo mandato de Bush a partir de janeiro de 2005.

Divulgado no transcorrer do último ano do primeiro mandato de Clinton, o conceito foi delineado na Universidade de Defesa Nacional como componente da estratégia da Pronta Dominância, ou seja, a veloz imposição ao adversário da vontade norte-americana por meio da intimidação ou coação – enfim, efeitos análogos aos de uma tempestade. A aceitação por parte da população decorreria da devastação física e sobremodo psicológica. Ela seria utilizada na Guerra do Afeganistão em outubro de 2001.

Diante da expectativa do impacto grandioso em um cenário de guerra em um país desmantelado, o governo Bush presumiu ser dispensável a necessidade de grandes contingentes no Iraque, em função da crença excessiva na superioridade da tecnologia bélica e na adesão crédula da população aos futuros libertadores, não subjugadores, como de fato são vistos. De início, cogitou-se mesmo o lançamento durante 48 horas de 800 mísseis a Bagdá, cidade com uma população em torno de 5 milhões.

Da diplomacia multilateral, os Estados Unidos extraíram das Nações Unidas o proscênio para a encenação de que o Iraque, combalido por duas guerras e sanções econômicas, se punha como severa ameaça ao mundo ou ao menos ao país. Deste modo, a inexorabilidade do enfrentamento superaria a indiferença eventual da comunidade internacional.

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – iREL-UnB (arraes@unb.br).

Todavia, diferentemente de outros conflitos de vulto, o entusiasmo da população norte-americana em defender sua pátria ou a liberdade e democracia do Ocidente é modesto. As dificuldades de recrutamento são visíveis. Na I Guerra Mundial, o alistamento fora limitado, a fim de não privar futuramente a política e a economia do país de quadros – os cidadãos haviam encarado o recrutamento como uma atividade corrente, similar à de pagar impostos ou compor o júri. Na II Guerra, a comunidade internacional reconheceu o sacrifício dos combatentes tombados – cerca de 400 mil – a fim de eliminar o nazifascismo.

Durante a Guerra do Vietnã, o Pentágono computou entre 1966 e 1971 mais de meio milhão de ocorrências vinculadas, de algum modo, à deserção e avaliou que mais da metade do contingente posicionava-se abertamente contra o conflito. Em 1973, o alistamento obrigatório seria posto de lado. Após o fim da Guerra Fria, o cosmopolitismo neoliberal influenciaria a composição das forças armadas, mesmo as dos países centrais, onde estruturas sociais mais eqüitativas arraigavam-se melhor.

Se, diante da uniformização global político-econômica crescente, os nacionalismos, ainda que nos países mais desenvolvidos, declinam, o engajamento

militar, perante os efeitos advindos das reformas trabalhistas e da evolução científica em torno da redução de custos e de uma eficiência produtiva maior, torna-se mais uma opção rotineira de trabalho diante do desemprego ocasionado.

Sem o espectro do patriotismo, não há o herói de guerra, a sacrificar-se naturalmente por seu país ou por uma causa maior. Assim, tropas norte-americanas, ante as adversidades cada vez mais presentes, encontram-se sem norte político e moral, porque o Iraque não apresentou, ao longo dos três anos e meio, armas de destruição em massa e, deste modo, não era uma ameaça (regional ou mundial) real, a não ser para sua própria população, ultrajada por um governo ditatorial.

Antes da II Guerra do Golfo, Bush havia dito que Saddam Hussein mereceria ser punido por oprimir violentamente seu próprio povo ao longo de seus quase 25 anos de governo. Diante da fragmentação política da sociedade iraquiana, ocasionada pela presente guerra, estima-se o número de civis mortos próximo a 50 mil. Hussein está preso desde dezembro de 2003 e encontra-se sob julgamento por crimes contra a humanidade. Por analogia, aguarda-se que os Estados Unidos apontem o responsável pelo atual morticínio.



## Meridiano 47

*Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

**Editor:** Antônio Carlos Lessa

**Editor-adjunto:** Virgílio Arraes

**Editor-assistente:** Rogério de Souza Farias

### **Conselho Editorial:**

Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Argemiro Procópio Filho,  
Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, João Paulo Peixoto, Tânia Pechir Manzur.

**Projeto Gráfico:** Samuel Tabosa de Castro – samuel.tabosa@gmail.com